



PRAVNI MONITORING MEDIJSKE SCENE U SRBIJI

Izveštaj za decembar 2013.





Kingdom of the Netherlands

<http://serbia.nlembassy.org/>

Realizaciju ovog projekta finansijski je podržala Ambasada Kraljevine Holandije.

*Izneti stavovi pripadaju isključivo autorima i ne moraju predstavljati zvaničan stav
Ambasade Kraljevine Holandije.*



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Realizaciju ovog projekta, finansijski je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

*Izneti stavovi pripadaju isključivo autorima i ne moraju predstavljati zvaničan stav
Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

SADRŽAJ

I	SLOBODA IZRAŽAVANJA.....	4
II	MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA	13
III	MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA	18
IV	MONITORING RADA REGULATORNIH TELA, DRŽAVNIH ORGANA I KOLEKTIVNIH ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA	19
	REGULATORNA TELA.....	19
	DRŽAVNI ORGANI	20
V	PROCES DIGITALIZACIJE.....	22
VI	PROCES PRIVATIZACIJE	23
VII	ZAKLJUČAK.....	23

I SLOBODA IZRAŽAVANJA

U periodu na koji se ovaj monitoring izveštaj odnosi zabeleženo je više slučajeva koji ukazuju na moguće povrede slobode izražavanja.

1. Pretnje i pritisci

1.1. Jovana Štetin i Dejan Goljevac sa TV B92 i Biljana Gavrić i Lazar Vukadinović sa TV Prva napadnuti su 15. decembra ispred biračkog mesta u Bačkom Gračcu tokom održavanja lokalnih izbora u vojvođanskoj opštini Odžaci. Televizijske ekipe su došle pred biračko mesto nakon objavljivanja informacije o tome da je glasanje u Gračcu prekinuto zbog tuče između stranačkih aktivista. Novinare je od direktnog fizičkog napada pred samim biračkim mestom zaštitila policija, ali su morali da se udalje, pošto policija nije mogla da garantuje da će odbiti i sledeće nasrtaje koji su mogli da uslede. TV B92 je nadležnom javnom tužilaštvu podnela krivičnu prijavu protiv napadača, zbog kvalifikovanog oblika krivičnog dela ugrožavanja sigurnosti. Napad su, osim B92, osudili i Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), kao i ministar pravde Nikola Selaković, koji su uz osude zatražili od nadležnih državnih organa hitno pronalaženje i procesuiranje napadača na novinare.

Izveštavanje o izbornom procesu jedan je od najosetljivijih medijskih poslova, a mediji u Srbiji već godinama, prilikom svakih izbora, često su, bez ikakvog osnova, optuživani za pristrasnost i favorizovanje jednih ili drugih političkih opcija. Ono što je specifično za napad u Odžacima jeste to da su nasilnici pokušali da spreče da se o prekidu glasanja na jednom od biračkih mesta uopšte izvesti. Na ovaj način povređene su odredbe Zakona o javnom informisanju kojima se propisuje zabrana svakog oblika cenzure, odnosno uticaja na rad radiodifuznih javnih glasila, a garantuje njihova nezavisnost, nezavisnost njihovih redakcija i novinara. Takođe, imajući u vidu da se radi o izborima, koji bez sumnje predstavljaju događaj od javnog interesa, povređen je i Zakon o javnom informisanju koji propisuje da se ideje, informacije i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdani interes da zna, u javnim glasilima objavljuju slobodno. Fizički napad na televizijske ekipe, u konkretnom slučaju, mogao bi predstavljati nasilničko ponašanje, što je krivično delo za koje je Krivičnim zakonikom kao sankcija propisana kazna zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina. Zakonik nasilničko ponašanje definiše kao ugrožavanje spokojsva građana ili teže remećenje javnog reda i mira grubim vređanjem ili zlostavljanjem, vršenjem nasilja, izazivanjem tuče ili drskim ili bezobzirnim ponašanjem. Kvalifikovani oblik ovog krivičnog dela postoji u slučaju kada je nasilničko ponašanje izvršeno u grupi ili je pri nasilničkom ponašanju nekom licu nanesena laka telesna povreda ili je došlo do teškog ponižavanja građana. ANEM je u svom saopštenju posebno ukazao da je izborni proces u demokratskom društvu nezamisliv bez

stvaranja uslova u kojima mediji o tom procesu nesmetano izveštavaju, a građani o izborima, koji čine sam osnov i suštinu demokratije, dobijaju sve relevantne informacije. Napad na novinare koji prate izborni proces, a posebno fizički napad, nedopustiv je u demokratskom društvu. Osuda nasilnika koja je došla i od strane ministra pravde svakako raduje, ali tek sveobuhvatna istraga svih okolnosti vezanih za napad na televizijske ekipe i izvođenje odgovornih pred lice pravde biće pravi dokaz činjenice da je vlastima u Srbiji stalo do toga da obezbede slobodu izražavanja.

1.2. Ekipu Radio-televizije Srbije koja je pokušavala da snimi prilog o prefarbanim uličnim svetiljkama u Ulici vojvode Stepe u Beogradu, u tome je pokušala da spreči grupa od desetak nepoznatih mladića. Oni su članovima ekipe RTS-a pretili, fotografisali ih mobilnim telefonima, a potom i opkolili. Ubrzo po incidentu, jedan od članova ekipe RTS-a, snimatelj, primio je preteći poziv sa nepoznatog telefonskog broja od lica koje mu je pretilo za slučaj da bilo ko od izgređnika bude prikazan na televiziji, uz poruku da su ozbiljni, što dokazuju činjenicom da su samo za pola sata našli njegov telefonski broj. Izlasku televizijske ekipe na teren prethodili su brojni pozivi građana koji su se žalili da je time što su ulične svetiljke u njihovom delu grada prefarbane, ugrožena bezbednost ljudi, a naročito starijih osoba i dece.

Zakonom o javnom informisanju propisano je da je javno informisanje slobodno i u interesu javnosti, kao i da niko ne sme, ni na posredan način, da ograničava slobodu javnog informisanja, nijednim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja. Posebno, niko ne sme da vrši bilo kakav fizički ili drugi pritisak na javno glasilo i njegovo osoblje, kao ni uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla. Inače, ovo nije prvi put da u Beogradu televizijske ekipe bivaju napadnute na izvršavanju na prvi pogled rutinskih zadataka i tokom snimanja priloga o komunalnim problemima. Podsetimo, pre manje od dve godine, ekipa Studija B bila je napadnuta tokom snimanja priloga o funkcionisanju gradskog saobraćaja. Tom prilikom, napadač je bio sam, vrlo brzo je identifikovan i pritvoren, a tužilaštvo ga je optužilo za krivično delo ugrožavanja sigurnosti u sticaju sa nasilničkim ponašanjem. Ono što ovaj slučaj čini opasnijim jeste to što su napadači delovali u grupi i što su nastavili sa pretnjama i nakon incidenta, čak u meri da su pronašli broj telefona snimatelja i slali mu preteće poruke.

1.3. Novosadski Radio 021 na svom portalu objavio je vest da je Mileni Tabaković, ćerki guvernerke Narodne banke Srbije (NBS) Jorgovanke Tabaković, Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) obezbedio službeni automobil i vozača kako bi dva puta nedeljno išla iz Novog Sada u Beograd na predavanja. Radio 021 je na svom portalu objavio i dopis direktora RFZO-a Momčila Babića koji se poziva na njegovu odluku od 31. oktobra, kojom se direktori filijala RFZO-a i v.d. direktora Pokrajinskog fonda za zdravstveno osiguranje obaveštavaju da se zaposlenima iz organizacionih jedinica van Beograda upućenim na diplomatske studije iz oblasti menadžmenta u sistemu zdravstvene zaštite na Medicinskom fakultetu i Fakultetu organizacionih nauka

Univerziteta u Beogradu odobrava korišćenje službenog vozila radi dolaska na nastavu i povratka na nju. Vest su preuzeli brojni mediji, a kasnije je, na intervenciju za koju još uvek nije najjasnije odakle je stigla, povučena i sa portala Radija 021 i još jednog broja sajtova. Nezavisno udruženje novinara Srbije i Nezavisno društvo novinara Vojvodine reagovali su povodom povlačenja, izražavajući bojazan od autocenzure do koje može dovesti ovakvo mešanje političara u informisanje. Momčilo Babić izjavio je, nakon ovoga, da je RFZO poslao na usavršavanje 22 lica, i da je ćerka Jorgovanke Tabaković jedna od njih, te da svi oni imaju pravo na korišćenje službenog vozila ili na prenoćište u Beogradu. „Fond se odlučio da koriste službeno vozilo, jer je jeftinije. Oni dolaze na stručna usavršavanja, ali istovremeno obavljaju i razne koordinacione poslove, donose dokumentaciju u RFZO. Službenim autom dolaze iz Pirota, Novog Pazara, Kraljeva, zašto ne bi i iz Novog Sada”, naglasio je Babić. On je kazao da RFZO stalno šalje na usavršavanja svoje zaposlene na master ili doktorske studije iz menadžmenta u zdravstvu i da polovinu školarine plaćaju polaznici, a drugu polovinu RFZO, a da na teret zdravstvenog fonda idu i troškovi puta ili smeštaja u Beogradu. Objasnio je da se nastava održava petkom i subotom na Medicinskom fakultetu i Fakultetu organizacionih nauka u Beogradu i da je uprava RFZO-a procenila da utrošak benzina službenih vozila predstavlja uštedu u odnosu na eventualno plaćanje smeštaja i hrane. Iz RFZO-a je dodatno objašnjeno da pravo na korišćenje službenog vozila za odlazak na predavanja u Beograd imaju oni čije je mesto stanovanja manje od 200 kilometara, a tu spadaju i Novi Sad i Požarevac, dok zaposlenima koji dolaze sa udaljenosti veće od 200 kilometara, kao što su Niš, Novi Pazar, Kruševac, RFZO plaća prenoćište. Otvorenim pismom medijima obratila se i Jorgovanka Tabaković, koja je tražila „jednaku šansu” za svoju decu kao i za svu drugu decu u Srbiji. Da sve bude još gore, originalna vest preuzeta sa portala Radija 021 nasilno je sklonjena hakerskim upadima na sajtove koji je nisu sami povukli (npr. sajt Autonomija.Info), a sa sajta Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) obrisan je tekst koji se bavio povlačenjem sa drugih sajtova tekstova o tome da je ćerka guvernerke Narodne banke Srbije išla na predavanja iz Novog Sada u Beograd službenim automobilom RFZO-a.

Zakonom o javnom informisanju propisano je da je javno informisanje slobodno i u interesu javnosti, kao i da niko ne sme, naročito zloupotrebom državnih ovlašćenja, ni na posredan način da ograničava slobodu javnog informisanja nijednim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja. Posebno, niko ne sme da vrši bilo kakav pritisak na javno glasilo i njegovo osoblje, kao ni uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla. U konkretnom slučaju, nesporno je da se određene beneficije licima koja RFZO šalje na stručno usavršavanje finansiraju iz javnih prihoda. Ovo pitanje svakako jeste od javnog interesa. Zakon o javnom informisanju propisuje da se ideje, informacije i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdani interes da zna, u javnim glasilima objavljuju slobodno, osim kada je drugačije određeno zakonom, a sve to bez obzira na način na koji je informacija pribavljena. Ni potenciranje činjenice da je jedno od lica koje uživa konkretne beneficije ćerka guvernerke Narodne banke Srbije, takođe nije moglo biti sporno, polazeći od činjenice da su, ponovo u skladu sa odredbama

Zakona o javnom informisanju, nosiocima državnih i političkih funkcija prava na zaštitu privatnosti ograničena, ako je informacija važna za javnost s obzirom na činjenicu da lice na koje se odnosi informacija vrši određenu funkciju, a sve srazmerno opravdanom interesu javnosti u svakom konkretnom slučaju. U ovom konkretnom slučaju stiče se utisak da je pritisak doveo do toga da se jedna načelno tačna informacija povuče iz medija pre nego što je i moglo valjano da se proceni da li je zadiranje u privatnost guvernerke NBS u tom slučaju bilo opravdano ili ne. Ono što, međutim, posebno zabrinjava, čak i više od poziva urednicima da određene tekstove povlače sa svojih portala, jesu navodi koji se tiču hakerskih upada na sajtove koji nisu povukli sporni tekst, te hakerskih upada na sajtove koji su samo analizirali povlačenje tekstova kao pojavu. Ovakva praksa je do sada nezabeležena u Srbiji. Hakerski napadi obično su ranije bili usmereni na onemogućavanje pristupa pojedinim sajtovima. Nije zabeleženo da su bili usmereni na pojedinačne, konkretne tekstove, a obično su bivali pripisivani hakerskim grupama iz inostranstva, najčešće albanskim. Hakerski napad na sajtove CINS-a ili Autonomije. Info nesumnjivo bi mogao da predstavlja krivično delo, najverovatnije računarsku sabotazu, koja se shodno odredbama Krivičnog zakonika kažnjava zatvorskom kaznom u trajanju od šest meseci do pet godina. Takođe, ovaj slučaj pokazuje i da je neophodno u nekoj od narednih izmena Krivičnog zakonika Republike Srbije izmeniti definiciju krivičnog dela sprečavanja štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa iz člana 149. Zakonika. Naime, u svom sadašnjem tekstu, ova odredba štiti slobodu izražavanja isključivo kroz tradicionalne medije, tako što zabranjuje neovlašćeno sprečavanje ili ometanje štampanja, snimanja, prodaje ili rasturanja knjiga, časopisa, novina, audio i video kasete ili drugih sličnih štampanih ili snimljenih stvari, odnosno neovlašćeno sprečavanje ili ometanje emitovanja radio i televizijskog programa. Ovaj slučaj dokazuje da je polje zaštite koje pruža član 149. Krivičnog zakonika neophodno proširiti i na nove medijske usluge, te konkretno sankcionisati i neovlašćeno sprečavanje ili ometanje distribucije medijskih sadržaja kroz sve za to podobne platforme, čime bi zaštitu pored štampe, radio i televizijskih programa, mogli da uživaju i medijski portali na Internetu.

1.4. Glavni urednik novosadskog nedeljnika „NS reporter” Milorad Bojović dobio je više od 30 pretnji SMS porukama poslatim sa različitih telefonskih brojeva. Bojović tvrdi da je prvu preteću poruku dobio 29. novembra. Udruženje novinara Srbije (UNS) tražilo je 4. decembra da novosadska policija i tužilaštvo utvrde ko pretil Miloradu Bojoviću i da se njemu do tada obezbedi policijska zaštita. Nekoliko dana kasnije, 10. decembra, mediji su preneli da je i Organizacija medija jugoistočne Evrope (SEEMO) pozvala srpsku policiju da hitno započne istragu u ovom slučaju. Sam Milorad Bojović smatra da pretnje imaju veze sa tekstovima objavljenim u „NS reporteru”. On kaže da je ovaj nedeljnik poslednjih meseci objavio seriju tekstova o nameštenim tenderima u vojvođanskom zdravstvu, kao i istraživačkih priča o fantomskim firmama koje su dobijale novac iz pokrajinskih fondova.

Zakonom o javnom informisanju propisano je da niko ne sme da ograničava slobodu javnog informisanja nijednim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja, a posebno i da niko ne sme da vrši bilo kakav pritisak na javno glasilu i njegovo osoblje, kao ni uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla. U konkretnom slučaju, SMS pretnje uredniku mogu predstavljati i krivično delo ugrožavanje sigurnosti iz člana 138. Krivičnog zakonika Republike Srbije. Za kvalifikovani oblik ugrožavanja sigurnosti, kada su pretnje upućene licu koje obavlja poslove u oblasti informisanja, koji se smatraju poslovima od javnog značaja, a kada je pretnja upravo u vezi s takvim poslovima, kao sankcija zaprećena je kazna zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina.

2. Sudski postupci

2.1. Apelacioni sud u Kragujevcu doneo je oslobađajuću presudu u krivičnom postupku koji je vođen protiv Dragoljuba Zindovića, nekadašnjeg predsednika Skupštine opštine Prijepolje a sadašnjeg načelnika Zlatiborskog okruga, zbog krivičnog dela uvrede i ugrožavanja sigurnosti novinara TV Foruma. Podsećamo, četvorica novinara TV Foruma podnela su krivičnu prijavu protiv Dragoljuba Zindovića, zbog uvreda i pretnji koje su im upućene u redakcijskim prostorijama u martu 2011. godine. Zindović je, prema navodima novinara, ušao u prostorije TV Forum, tražeći da mu se omogući uvid u prilog koji je prethodnog dana emitovan u informativnoj emisiji ove televizije. Prisutni novinari su mu omogućili da izvrši uvid u sporni snimak, nakon čega im se Zindović obratio rečima da su „nikakvi ljudi”, a kameramanu koji je sporni prilog snimio pretio da će ga ili on lično ili neko treći „razbiti”, da je „zaslužio batine”, i da „ovo nije ni privatno ni poslovno završeno!”. Osnovni sud u Prijepolju oslobodio je Zindovića optužbe da je učinio krivično delo ugrožavanje sigurnosti, a osudio ga je za krivično delo uvrede. Prema nalaženju prvostepenog suda, u sudskom postupku nije bilo dokazano da su izrečene sve tvrdnje koje su Zindoviću bile stavljene na teret. Prvostepeni sud ga je ipak osudio za uvredu, obrazlažući da je uvredio novinare nazivajući ih, povišenim tonom, nikakvim ljudima. Postupajući u postupku po žalbi protiv prvostepene presude, Apelacioni sud u Kragujevcu potvrdio je oslobađajući deo presude Osnovnog suda u Prijepolju, te otišao i korak dalje, oslobodivši Zindovića odgovornosti i za uvredu, uz obrazloženje da „jasno proizlazi da je predmetnu inkriminaciju okrivljeni dao u odbrani i zaštiti svojih opravdanih interesa i da to nije učinio u nameri omalovažavanja privatnih tužilaca, već je opravdano reagovao zbog emitovanja neformalnog dela razgovora s njim posle TV intervjua”.

Jedan od indikatora slobode medija u demokratskom društvu, shodno Rezoluciji Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1636/2008, jeste i mera u kojoj su novinari zaštićeni od fizičkih pretnji ili napada zbog posla kojim se bave, što podrazumeva i meru u kojoj tužioci i sudovi adekvatno i pravovremeno postupaju u slučajevima koji se odnose na primljene pretnje ili napade na novinare. U konkretnom slučaju, u praksi se potvrđuje da Srbija ovaj indikator, nažalost, ne ispunjava. U

konkretnom slučaju prvostepeni sud je našao da su „izvesne razlike u iskazima privatnog tužioca i svedoka koji je tokom sudskog postupka u izvesnoj meri ublažio svoj iskaz” dovoljne za oslobađajuću presudu Dragoljubu Zindoviću za ugrožavanje sigurnosti, dok je pak drugostepeni sud našao da u onome što je Zindović rekao novinarima nema čak ni uvrede, jer je on, kako je sud našao, reagovao u odbrani i zaštiti svojih opravdanih interesa. Tako se ispostavlja da po srpskim sudovima pretiti kamermanu da će ga neko „razbiti” nije ozbiljna pretnja napadom na život ili telo, a nazvati novinare „nikakvim ljudima” nije uvreda već način na koji političari štite svoja prava i svoje opravdane interese. Ono što u ovakvim slučajevima jeste najgore nije to što su novinari TV Foruma u ovoj stvari ostali bez delotvorne zaštite od napada nekadašnjeg predsedika Skupštine opštine Prijepolje a sadašnjeg načelnika Zlatiborskog okruga, već što je u sudsku praksu ušao presedan, i time poslata poruka, da postoje okolnosti, preširoko definisane kao „odbrana nekog prava ili zaštita opravdanih interesa”, pri kojima je dopušteno nekažnjeno najgrublje vređanje novinara. Ono što je dalje problematično jeste i poruka da je političarima sve dozvoljeno, između ostalog i da vređaju novinare ili da im prete, a s druge strane, novinarima nije dopušteno čak ni da u medijima emituju autentične snimke, ako političari procene, što sud po pravilu poštuje, da je ono što je emitovano neformalni razgovor a ne formalni intervju. Pri tome, ne vidi se da je bilo prvostepeni, bilo drugostepeni sud, uopšte cenio osnove iz Zakona o javnom informisanju koji izričito predviđaju okolnosti u čijem prisustvu je izričito dopušteno prikazivati nečije snimke i bez izričite dozvole tog lica, od kojih je jedan i taj da se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost a naročito na nosioca državne ili političke funkcije, a objavljivanje je važno s obzirom na činjenicu da to lice obavlja tu funkciju. Nažalost, praksa pokazuje da političari u Srbiji i dalje veruju, a sudovi im u tome daju za pravo, da su oni ti koji mogu da odlučuju o tome koji snimak ili koja informacija o njima sme, a koja ne sme da se objavi. Sve dok tako bude bilo, Srbija će ostati zemlja u kojoj se medijske slobode ne poštuju.

2.2. Ustavni sud Republike Srbije je na 39. sednici, koja je održana 26. decembra 2013. godine, doneo odluku kojom je utvrdio da odredbe čl. 13, 14. i 15. Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji („Službeni glasnik RS”, br. 42/02 i 111/09) nisu u saglasnosti s Ustavom. Ove odredbe se odnose na ovlašćenje za sprovođenje određenih mera, pa između ostalog i mere pristupa zadržanim podacima o komunikacijama. Radi se o možda najkontroverznijoj temi našeg pravnog sistema u prethodne tri godine. Podsećamo da su odlukama Ustavnog suda Republike Srbije br. IUz 1218/2010 i br. IUz 1245/2010 već proglašene neustavnim određene odredbe Zakona o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji i Zakona o elektronskim komunikacijama, a da će najverovatnije istu sudbinu doživeti i određene odredbe Zakonika o krivičnom postupku koje se odnose na ovlašćenje pristupa zadržanim podacima na osnovu odluke tužioca, a ne suda. Zadržani podaci, shodno odredbama Zakona o elektronskim komunikacijama, jesu podaci koji su potrebni za praćenje i utvrđivanje izvora komunikacije, za utvrđivanje odredišta komunikacije, za utvrđivanje početka, trajanja i završetka komunikacije, za utvrđivanje vrste komunikacije, za identifikaciju terminalne opreme korisnika i utvrđivanje lokacije mobilne terminalne opreme korisnika.

Ustavni sud je ocenio da osporena odredba člana 13. Zakona, kojom je propisano odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, nije formulisana dovoljno jasno i precizno. Ustavni sud je dao jedno veoma važno viđenje ovlašćenja Bezbednosno-informativne agencije (BIA), ukazujući da, bez obzira na to što BIA obavlja poslove koji pretpostavljaju visok stepen tajnosti, odredbe zakona koje uređuju način obavljanja poslova Agencije moraju biti predvidive do stepena koji je razuman u datim okolnostima. Po Ustavnom sudu, osporeni član 13. Zakona, kojim se predviđa da, ako je to potrebno iz razloga bezbednosti Republike Srbije, direktor Agencije može svojim rešenjem, a na osnovu prethodne odluke suda, odrediti da se prema određenim fizičkim i pravnim licima preduzmu određene mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, nije ni precizan, ni određen niti je odrediv. Time se građanima i drugim pravnim subjektima onemogućava da saznaju šta je pravno pravilo koje će se u datim okolnostima primeniti, a time i uskraćuje mogućnost da se štite od nedopustivog ograničenja prava ili od proizvoljnog mešanja u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske. Ovakvo tumačenje bi se moglo zaista tretirati kao korak napred u smislu zaštite privatnosti i prepiske svih lica, jer je potvrđeno da čak i u radu službi bezbednosti mora da postoji predvidiv zakonski okvir. S druge strane, čini se da je u potpunosti neopravdana odluka Ustavnog suda da se objavljivanje ove odluke odloži za četiri meseca, pozivanjem na „pravne posledice prestanka važenja osporenih odredaba Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, koje nastupaju posle objavljivanja ove Odluke”, a da bi se donosiocu osporenog zakona pružila mogućnost da u tom roku „uredi sporna pitanja na način koji je saglasan Ustavu”. Ustavni sud je iskoristio mogućnost iz člana 58. stav 4. Zakona o Ustavnom sudu, ali je potpuno nejasno koje su to pravne posledice koje opravdavaju da se BIA da rok od četiri meseca da se uskladi sa odlukom Ustavnog suda; dalje, koja su to „sporna pitanja” koja moraju u tom roku da se uredi u cilju usklađivanja sa odlukom. Sam član 58. Zakona o Ustavnom sudu ne precizira koji su to kriterijumi po kojima Ustavni sud može da odloži objavljivanje odluke o neustavnosti odredaba nekog zakona, već samo navodi da to odlaganje može da bude najduže šest meseci i da se to čini posebnim rešenjem. Takođe, ukoliko isti rok nije bio ostavljen i za usklađivanje Zakona o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji i Zakona o elektronskim komunikacijama, koji se takođe odnose na mere vezane za zadržane podatke, nije jasno koje su to specifične okolnosti nametale da se sada postupi na drugačiji način. Nažalost, javnost neće imati pristup ovoj odluci dok ne bude objavljena, pa neće moći ni da se upozna s razlozima za odlaganje. Posebno je zanimljivo da je ova mogućnost uvedena tek izmenama zakona iz 2012. godine, a da je iz dikcije tog člana evidentno da se radi o izuzetku koji treba koristiti u naročito osetljivim situacijama. Izgleda da se sve što se odnosi na BIA upravo tretira kao naročito osetljivo pa „blanko” opravdava odlaganje objavljivanja. Paradoksalno je da Ustavni sud „obori” odredbe Zakona pozivanjem na nepostojanje minimuma pravne sigurnosti i predvidivosti, a da potom odlaže objavljivanje iste te odluke koristeći odredbu koja je takođe sumnjiva u pogledu pravne predvidivosti.

2.3. Ustavni sud Republike Srbije je na sednici održanoj 18. decembra 2013. godine doneo rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti odredaba člana 19. stav 1. tač. 3. i 4. Zakona o kinematografiji koje utvrđuju da se sredstva za razvoj domaće kinematografije, između ostalog, obezbeđuju u iznosu od 20% sredstava ostvarenih od naknade koju emiteri, u skladu sa zakonom kojim se uređuje radiodifuzija, plaćaju Republičkoj radiodifuznoj agenciji (RRA) za dobijeno pravo za emitovanje programa, ako taj iznos ne prelazi razliku sredstava između ukupno ostvarenih prihoda i ostvarenih rashoda Republičke radiodifuzne agencije (RRA); takođe, i u iznosu od 10% sredstava ostvarenih od naknade koju javni telekomunikacioni operatori plaćaju Republičkoj agenciji za elektronske komunikacije (RATEL) za dobijeno pravo za izgradnju, posedovanje ili eksploataciju javne telekomunikacione mreže, odnosno za pružanje javne telekomunikacione usluge, sredstva ostvarena od naknade za korišćenje i dodelu radio frekvencija, sredstva ostvarena po osnovu izdavanja sertifikata, kao i sredstva ostvarena na ime troškova tehničkog pregleda i drugih troškova izdavanja dozvola.

Podsetićemo da je Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), štiteći interese svojih članica i svih elektronskih medija a smatrajući da usvojeni Zakon o kinematografiji može imati ozbiljne posledice na njihovo funkcionisanje, kao i na nezavisnost rada regulatornih tela u oblasti radiodifuzije, još 30. maja 2012. Ustavnom sudu Republike Srbije podneo Inicijativu za ocenu ustavnosti spornih odredaba, s predlogom da Ustavni sud utvrdi da osporene odredbe Zakona o kinematografiji nisu u saglasnosti s odredbama članova 18, 20, 46,50, 51 i 194. st. 1. i 3. Ustava Republike Srbije. ANEM je u Inicijativi ukazao da se osporenim odredbama Zakona o kinematografiji narušava jedinstvo pravnog poretka u Republici Srbiji, što je u suprotnosti sa Ustavom, i da je Ustavni sud u više svojih ranijih odluka insistirao na jedinstvenosti pravnog poretka i neprihvatljivosti prakse da se posebnim zakonima narušavaju temeljna rešenja predviđena sistemskim propisima koji regulišu neke druge oblasti, što Zakon o radiodifuziji i Zakon o elektronskim komunikacijama u svojim oblastima svakako jesu. Pored toga, osporavane odredbe nesumnjivo su nesaglasne sa ustavnim jemstvima slobode mišljenja i izražavanja, slobode medija i prava na informisanost, a posebno slobode mišljenja i izražavanja putem radija i televizije, slobode medija u oblasti radiodifuzije i prava na informisanost putem radija i televizije, jer podrazumevaju narušavanje sistema finansiranja regulatornih tela nadležnih za radiodifuziju, što predstavlja mešanje u nezavisnost tih regulatornih tela i činjenje mehanizama finansiranja regulatornih tela zavisnim od *ad hoc* odluka javne vlasti. Takođe, ANEM je tada ukazao da se urušava sistem namene naknade koju regulatorna tela ostvaruju preko naknada koje im plaćaju emiteri, odnosno operatori. Ustavni sud je u obrazloženju rešenja o pokretanju postupka naveo da se sa aspekta ustavnosti kao sporna mogu postaviti pitanja da li je spornim odredbama narušeno jedinstvo pravnog poretka, da li se propisivanjem obaveznog izdvajanja dela prihoda RRA i RATEL-a dovodi u pitanje ustavnopravni položaj imalaca javnopravnih ovlašćenja kao posebnih regulatornih tela koja po pravilu imaju funkcionalnu i finansijsku nezavisnost, da li sredstva za razvoj kinematografije moraju biti obezbeđena u budžetu, i da li su osporene odredbe sa aspekta

pravne sigurnosti u dovoljnoj meri precizne, jasne i predvidive za RATEL koji treba da ih primenjuje a imajući u vidu da su zakonskom odredbom predviđene drugačije naknade od onih u matičnom Zakonu o elektronskim komunikacijama. Odgovori na ova pitanja će dati jasniju sliku položaja nezavisnih regulatornih tela u našem ustavnopravnom poretku, a naročito u odnosu na to da li se zakonima koji ne uređuju oblast elektronskih komunikacija i medija uopšte može intervenisati u određivanje namene i raspodele sredstava koja se ubiraju po osnovu naknada za emitovanje i naknada koje se naplaćuju operatorima i služe pokrivanju „troška regulacije” shodno matičnim propisima, kao i u odnosu na to kojim propisima se može uređivati način raspodele eventualnog viška prihoda u odnosu na rashode regulatornih tela.

2.4. Apelacioni sud u Kragujevcu potvrdio je odluku Višeg suda u Kragujevcu, a ona nalaže da „Svetlost AD” i Miroslav Jovanović, koji je vršio funkciju odgovornog urednika „Svetlosti” pre dvadeset godina, plate skoro milion dinara privatnim tužiocima Mirjani i Stevanu Josimoviću koji su u to vreme držali privatnu apoteku „Planta medika”. Time je okončan postupak koji je trajao 19 godina, pet meseci i 26 dana od objavljivanja spornog teksta u listu „Svetlost”. Naime, „Svetlost” je 9. juna 1994. godine u rubrici u kojoj je objavljivala kratke forme (crtice, beleške, osvrti) objavila tekst pod naslovom „Otimačina”. Dve godine i tri meseca po objavljivanju teksta, 4. septembra 1996, Josimovići su tužili „Svetlost” i njenog odgovornog urednika za naknadu materijalne i nematerijalne štete koju su pretrpeli zbog spornog novinskog teksta. Ukupno su potraživali 22.274.160,00 dinara. Sudija Višeg suda u Kragujevcu Marija Petković presudila je 11. juna 2013. godine i naložila listu „Svetlost” i licu koje je vršilo funkciju odgovornog urednika u tom listu 1994. godine da privatnim tužiocima isplate 789.051,19 dinara, sa zateznom kamatom od 14. decembra 2012, uz troškove sudskog postupka. Potom je usledila žalba tuženih višoj instanci, ali je Apelacioni sud potvrdio odluku Višeg suda u Kragujevcu. Presudu Apelacionog suda tuženi su dobili 5. decembra ove godine. Tako je proces okončan nakon 19 godina, 5 meseci i 26 dana od objavljivanja spornog teksta. Tuženi su nakon dobijanja presude izjavili da će iskoristiti sva pravna sredstava koja su im još ostala na raspolaganju, ali su izrazili i sumnju u pravičnost suđenja, imajući u vidu da je „Svetlost” tih 90-ih bila antirežimski list, te da im se na ovaj način vraćaju stari dugovi, s obzirom da su, po njihovom saznanju, tužioci trenutno zaposleni u Ministarstvu zdravlja.

Postupci koji traju godinama, pa i decenijama, za srpsko pravosuđe nisu novina. Iako je pravo na suđenje u razumnom roku zaštićeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, a takođe i Ustavom Republike Srbije, u praksi se ono često krši. Upravo to je razlog zbog kog je podneta ogromna većina od ukupno 14.000 ustavnih žalbi podnetih Ustavnom sudu Republike Srbije, ali i razlog zbog kog Srbija prednjači po broju predstavki Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu. Iako je „razuman rok” pravni standard koji se ceni od slučaja do slučaja, sama činjenica da postupak traje više godina dovoljna je da se može smatrati da je pravo na suđenje u razumnom roku prekršeno. Evropski sud za ljudska prava u Strazburu stoji na stanovištu

da je prosečan rok u kom se spor mora okončati oko dve godine. Imajući posebno u vidu specifičnosti sporova koji se odnose na medije, nesporno je da postupci u kojima se rešavaju ovi sporovi moraju biti i kraći. Hitnost postupka za naknadu štete je izričito propisana Zakonom o javnom informisanju. Višegodišnja, pa i višedecenijska suđenja, kao što je i ovde slučaj, osim što predstavljaju izuzetan napor za stranke u postupku a naročito za tuženu stranu, vode i pravnoj nesigurnosti jer neblagovremena „pravda” često nema iste efekte kao ona koja je postignuta na vreme. To je naročito u medijskim sporovima slučaj. S tim u vezi, treba naglasiti da je diskutabilan i sam meritum odluke donete nakon 20 godina, imajući u vidu da je u međuvremenu došlo do drastičnih promena zakona kojima se uređuje oblast informisanja, pravnih standarda i prakse. Kako ubuduće ne bi dolazilo do ovakvog kršenja prava, novim Zakonom o uređenju sudova koji je stupio na snagu 1. januara 2014, predviđena je mogućnost podnošenja pritužbe neposredno višem sudu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Po ovoj pritužbi, neposredno viši sud odlučivaće u hitnom vanparničnom postupku. Neposredno viši sud, osim što će odrediti rok u kom postupak mora biti okončan, moći će, na zahtev podnosioca, da dosudi i naknadu štete nastale zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ono što naročito treba naglasiti je i to da novi zakon predviđa da će se tako dosuđene naknade isplaćivati iz budžetskih sredstava Republike Srbije opredeljenih za rad sudova, što znači da će se odraziti indirektno na primanja zaposlenih u sudovima, te zakonodavac i na taj način teži da primora sudije da povedu više računa o pravu na suđenje u razumnom roku, kako ubuduće do ovakvih povreda ne bi dolazilo.

II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

1. Zakon o javnom informisanju

1.1. Implementacija Zakona o javnom informisanju obrađena je kroz odeljak o slobodi izražavanja.

2. Zakon o radiodifuziji

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA) izrekao je dve opomene zbog kojih su reagovala novinarska i medijska udruženja, kao i stručna javnost, izražavajući bojazan da je regulator prekoračio svoja ovlašćenja i stavio se u funkciju Ustavom zabranjene cenzure programskih sadržaja i „disciplinovanja” javnih servisa i komercijalnih emitera.

2.1. RRA je izrekla meru opomene Radiju B92 zbog emitovanja emisije „Mentalno razgibavanje”. Povod je emitovanje satiričnog priloga sa premontiranim vestima RTS-a, republičkog javnog servisa. Savet RRA našao je da je sporan deo priloga u kojem se moglo čuti da je „vlada ... razrešila ... predsednika Nikolića, koji je bivšem vladiki Vasiliju Kačavendi podvodio dečake”. Savet RRA sporni navod posmatrao je potpuno van konteksta priloga koji se odnosio na višemesečni proces rekonstrukcije Vlade Srbije. Na programu se, zapravo, uz nedvosmislenu najavu da je reč o montaži, moglo čuti da je rekonstruisana Vlada sa „osamnaest ministarstava”, među kojima su i „ministarstvo stomačnih tegoba”, „ministarstvo svekineskog narodnog kongresa”, „ministarstvo korupcije”, „ministarstvo tralala” i „ministarstvo Novaka Đokovića”, da je cilj takve Vlade da Socijalistička partija Srbije „drži što više fotelja”, te da je „razrešila ... predsednika Nikolića koji je bivšem vladiki Vasiliju Kačavendi podvodio dečake”. Savet RRA je ocenio da je emitovanjem takvog programskog sadržaja narušeno dostojanstvo ličnosti i funkcije predsednika Republike Srbije, koji je doveden u kontekst „izvršenja teškog krivičnog dela podvođenja maloletnih lica i omogućavanja vršenja polnih odnosa”, kažnjivog po Krivičnom zakoniku.

Zakonom o radiodifuziji RRA je ovlašćena da pokrene postupak protiv emitera i na osnovu predstavke gledalaca/slušalaca, ali i po službenoj dužnosti, iako zakon ovlašćenje za pokretanje postupka po službenoj dužnosti ne pominje nigde eksplicitno. Iz intencije odredaba zakona se može zaključiti da je reagovanje na osnovu predstavke gledalaca/slušalaca pravilo, a po službenoj dužnosti izuzetak, te bi stoga i moralo biti ograničeno na slučajeve kada je javni interes u tolikoj meri ugrožen da iziskuje reakciju nezavisnog regulatora. U ostalim slučajevima ovakav postupak RRA mogao bi se tretirati kao nesrazmerno zadiranje u pravo na slobodu izražavanja. U konkretnom slučaju, ni RRA niti sam Radio B92 nisu primili nijednu predstavku nijednog slušaoca, koji su, za razliku od RRA, razumeli da se prilog podsmeva maratonskom procesu rekonstrukcije vlade, a ne implicira izvršenje krivičnog dela od strane predsednika Republike. Takođe, sporna je i kvalifikacija povrede Kodeksa ponašanja emitera. U saopštenju koje je RRA objavila, navodi se da je emiter prekršio obaveze utvrđene odredbom tačke 10.2. Opšte obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeksa emitera, koje se odnose na zabranu ekstremizma i uvredljivog govora. Citirana odredba Kodeksa ponašanja emitera ukazuje da su emiteri dužni da suzbijaju ekstremizam i uvrede u svojim programima, kako u ponašanju voditelja programa, tako i u izražavanju gostiju. Budući da se u konkretnom slučaju zapravo radilo o satiri čija je kritička oštrica usmerena na proces rekonstrukcije Vlade Srbije koji je trajao mesecima, te da u prilogu nije bilo nikakvog ekstremističkog govora ili uvrede predsednika Republike, odluka Saveta RRA podseća na sličan presedan Višeg suda u Čačku i Apelacionog suda u Kragujevcu, koji su svojevremeno, po tužbi ministra Velimira Ilića, osudili Stojana Markovića, urednika „Čačanskih novina”, zbog objavljivanja humoreske koja „ne sadrži dovoljno istinitih činjenica”. Posebno zabrinjava činjenica da ovakvom odlukom Savet RRA zapravo na svojevrsan način definiše standarde prihvatljivosti političke satire, pri čemu je restriktivniji od krivičnog zakonodavstva. Naime, krivično zakonodavstvo u Srbiji izričito predviđa da se za uvredu ne kažnjava ako je učinjena u okviru ozbiljne kritike u

umetničkom delu ili u vršenju novinarskog poziva, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da ne postoji namera omalovažavanja. U konkretnom slučaju, čak i ako je deo priloga sa premontiranim vestima republičkog javnog servisa mogao predstavljati uvredu predsednika Republike, iz okolnosti slučaja bilo je jasno vidljivo da nije postojala namera njegovog omalovažavanja, već naprotiv, kritike vlasti zbog odlaganja dogovora o najavljenoj rekonstrukciji Vlade Srbije.

2.2. Istovremeno sa merom opomene koja je izrečena Radiju B92, identična mera izrečena je i Radio-televiziji Vojvodine (RTV), zbog načina vođenja intervjua sa političarkom s Kosova Atifetom Jahjagom, uz posebnu zamerku što novinar nije oponirao sagovornici potpitanjima. Pri tom, za Savet RRA nije uopšte bilo sporno to što je intervju vođen bez adekvatnog simultanog prevoda, što je, po izjavi novinara, prouzrokovalo da svoju sagovornicu ne razume u potpunosti. S druge strane, Savet RRA se detaljno bavi time kako intervju treba da izgleda, kada novinar treba da reaguje potpitanjem i čak se upušta u istinitost navoda koje je sagovornica iznela. Intervju je posebna forma novinarskog izražavanja te ne podleže nužno istim kriterijumima kao izveštavanje o tekućim događajima. Potpuno je apsurdno da novinar i medij odgovaraju zbog toga što njegova sagovornica iznosi svoje lično viđenje određenog problema, odnosno zbog toga što novinar nije primetio da se radi o neistinitom viđenju, čime se regulator upušta u proveru istinitosti stava (ne činjenica), ali i meša u slobodno praktikovanje novinarske profesije. RTV je sa novinarom Laslom Totom, koji je vodio sporni intervju, raskinuo saradnju.

Ono što je posebno sporno u ovom slučaju jeste to da se pojavila i sumnja da je intervju prošao kroz neku vrstu prethodnog odobrenja, odnosno cenzure. Naime, član Saveta RRA Goran Peković, u izjavi za medije, ukazao je na to da su predstavnici RTV-a, u svoju odbranu, izneli da ih je Vlada Srbije „zamolila da pregledaju intervju”. Pri tom im je iz kancelarije Vlade Srbije u Gračanici, gde je pregledan deo intervjua, upućena zamerka jedino što novinar Jahjagu oslovljava sa „predsednice”. Dakle, predstavnici RTV-a su dali poverenje ovom stavu Vlade, pa su se odlučili da taj intervju objave. Postavlja se opravdano pitanje da li je ovim, „na mala vrata”, uvedena klasična cenzura, barem kada se izveštava o Kosovu? Takođe, šta bi se desilo da je Vladina kancelarija u Gračanici „imala nešto protiv intervjua”, odnosno da li bi tada intervju uopšte bio emitovan? U saopštenju koje je RRA objavila povodom izrečene mere, navodi se da je emiter prekršio obaveze utvrđene odredbom člana 3. stav 1. (načelo profesionalizma) i člana 79. Zakona o radiodifuziji, kao i odredbe odeljka 2. stav 1. tačke 2) Objektivnost i 3) Nepristrasnost iz Opšte obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeks emitera. Pomenute odredbe Kodeksa potvrđuju da su emiteri dužni da obezbede da se svako stanovište predstavi na minimalno objektivnan način (bez malicioznih montaža, umetnutih komentara i sl.), a kada između emitera i pojedinaca i organizacija o kojima emiter u svom programu govori ili ih u programu pominje postoji interesna povezanost, onda se ta povezanost u programu mora jasno naglasiti (objektivnost), a da emiteri imaju pravo na sopstvenu

nezavisnu uređivačku politiku uz poštovanje minimalne nepristrasnosti u izveštavanju. Pod minimalnom nepristrasnošću podrazumeva se obaveza emitera da činjenično izveštavanje jasno odvoji od stava, mišljenja ili komentara, a da emiter mora da se stara da lično uverenje i mišljenje urednika i novinara ne sme diskriminatorno da utiče na izbor teme i način njenog predstavljanja, odnosno da nije dozvoljeno manipulisanje izjavama, saopštenjima i sličnim sadržajima s ciljem promene njihovog osnovnog smisla (maliciozne montaže, zlonamerno skraćivanje ili uklanjanje ključnih delova sadržaja i sl.). Kako je Savet RRA ovim predstavio novinara kao neobjektivnog i pristrasnog, neophodno je analizirati na čemu se ove kvalifikacije zasnivaju. Pre svega, ne vidi se kakva bi interesna povezanost postojala između Atifete Jahjage, novinara Lasla Tota i RTV-a. Zatim, Atifeta Jahjaga je u intervjuu prevashodno iznosila stavove, a ne činjenice. Takođe, pitanje je da li je novinar u konkretnom slučaju uopšte mogao da „diskriminatorno utiče na izbor tema i način njihovog predstavljanja” u intervjuu koji je vodio a da, po sopstvenom svedočenju, sagovornicu nije razumeo. Zbog svega navedenog ova odluka je krajnje problematična. Naime, izgleda nesporno da RTV jeste povredio načelo profesionalizma i nezavisnosti – prvo, time što je emitovao intervju vođen na način da novinar uopšte ne razume odgovore svoje sagovornice, budući da ne govore na istom jeziku a da simultani prevod nije bio adekvatan; drugo, ukoliko je intervju zaista bio poslat na „odobrenje” u Vladu Srbije. Međutim, čak i ako osnov za izricanje opomene jeste postojao, zabrinjava obrazloženje koje je RRA za takvu opomenu dala, u kom se čak ne libi da direktno imputira novinarima pitanja koja treba da postavljaju, što je sve u suprotnosti upravo sa navodno prekršenim načelom profesionalizma i nezavisnosti. Na kraju, podsećamo da je Evropski sud za ljudska prava još u poznatom slučaju *Jersild protiv Danske* našao da „... metodi objektivnog i uravnoteženog izveštavanja mogu znatno da variraju, zavisno između ostalog i od medija o kojem se radi, te da nije stvar tog ili nacionalnih sudova da štampi nameću načine izveštavanja koje novinari treba da usvoje”. Ovo se naravno nužno odnosi i na Savet RRA koji takođe ne može biti taj organ koji bi javnom servisu ili bilo kom drugom mediju nametao načine izveštavanja koje novinari treba da usvoje, diktirao potpitanja ili nametao obavezu da se sagovornicima kontinuirano oponira. Takođe, izveštavanje koje se bazira na intervjuima čini jedno od najvažnijih sredstava kojima mediji vrše svoju osnovnu funkciju u demokratskom društvu. Izricanje mera novinaru ili mediju zbog toga što u formi intervjua prenosi izjave trećeg lica ograničava mogućnost medija da doprinesu neophodnoj debati o stvarima od javnog interesa, te već i po tom osnovu predstavlja nedopušteno mešanje u slobodu izražavanja.

2.3. Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA), u decembru 2013, podneo je Odboru Skupštine Srbije za kulturu i informisanje Izveštaj o radu te agencije za 2012. godinu. Nadležni odbor je o ovom izveštaju raspravljao na svojoj 19. sednici. Predsednik Saveta RRA vladika Porfirije (Perić) je, predstavljajući Izveštaj, rekao da je tokom 2012. izrečeno 48 opomena, jedno javno upozorenje, 19 rešenja o zabrani emitovanja programa bez dozvole, a podnete su i 22 krivične prijave. Članovi Saveta Goran Karadžić i vladika Porfirije apostrofirali su da se RRA trudi da što bolje obavlja svoju zakonsku dužnost i da ne nastupa kao cenzor, niti se meša u uređivačku

politiku medija. Posebno je interesantna izjava člana Saveta RRA Gorana Karadžića, koji je konstatovao da Srbija ne bi imala nijednog emitera „kada bi RRA rigidno sprovodila zakon”, ali da nije u interesu javnosti da svi emiteri budu ugašeni. Članovi Odbora su se interesovali za ovlašćenja RRA po pitanju zabrane emitovanja određenih sadržaja i za postojanje mehanizama koji bi omogućili da RRA u većoj meri utiče na kreiranje medijske scene Srbije. Na sednici je takođe analiziran rad javnih servisa i komercijalnih televizija, razgovaralo se i o potrebi da na frekvencijama nacionalnih emitera bude više emisija iz oblasti kulture, a razmatralo se i pitanje visine naknada koje primaju članovi upravnih organa svih nezavisnih regulatornih tela.

Na prvi pogled, ova sednica Odbora nije neuobičajena, jer je jedno regulatorno telo, u skladu sa zakonom, podnosilo izveštaj o svom radu. Sporno je, međutim, to što se Izveštaj o radu u 2012. godini podnosi tek u decembru 2013. godine. Sporno je takođe i to što se na sednici Odbora polemike o rigidnosti sa kojom RRA sprovodi zakon. Ukoliko Srbija zaista ne bi imala nijednog emitera „kada bi RRA rigidno sprovodila zakon”, onda se logično postavlja i pitanje restriktivnosti samog zakona. Takođe, nejasno je šta članovi Saveta RRA podrazumevaju pod rigidnošću. Ono što je važnije od „rigidnosti” u primeni medijskih zakona, jeste doslednost i predvidivost. Čini se da su nedoslednost i nepredvidivost odluka RRA u implementaciji zakona mnogo veći problem od manjka ili viška rigidnosti u njegovom sprovođenju.

2.4. U Beogradu je 17. decembra održan okrugli sto u organizaciji UNICEF-a, Udruženja novinara Srbije (UNS) i RRA, nakon dva slična okrugla stola održana početkom meseca u Nišu i Novom Sadu, na kojem su predstavljena dva izveštaja koja se odnose na zaštitu dece i omladine označavanjem televizijskih programa po uzrastima za koje su ti programi prikladni. Jedan izveštaj pripremila je Služba za nadzor i analizu RRA i njime obuhvatila programe nacionalnih TV emitera za prva četiri meseca 2013. godine. Drugi izveštaj tiče se analize koju su sproveli Kancelarija UNICEF-a u Srbiji i UNS. Kancelarija UNICEF-a i UNS analizirali su programe RTS 1, RTS 2, TV B92, TV Prva, TV Pink i TV Hepi u šestomesečnom periodu, od početka januara do kraja juna 2013. godine, a analiza je dopunjena istraživanjem kojim su obuhvaćeni roditelji dece uzrasta od 10 do 17 godina sa kojima se kroz fokus grupe razgovaralo u Novom Sadu, Nišu, Subotici, Čačku i Beogradu. Rezultati analiza pokazali su da je praksa označavanja programa zaživela i da su u najvećem broju oznakom za uzrast obeležavani filmski, serijski i rijaliti programi. Međutim, uočeno je da pojedini programski sadržaji, uglavnom zabavni rijaliti programi, imaju prenisku oznaku a da su, s druge strane, neke dokumentarne, naučno obrazovne i kulturno umetničke emisije obeležavane oznakom za uzrast iako za to nije bilo potrebe. Istraživanje Službe za nadzor i analizu RRA pokazalo je da su problem i reprizna emitovanja filmova u neadekvatnim terminima, kao i najavni foršpani za programe, koji sublimiraju scene nasilja, fizičkih obračuna, vulgarnosti iz filmova ili rijaliti programa, i koji se, iako na kratko, emituju tokom čitavog dana. Služba za nadzor i analizu RRA predložila je četiri mere kojima bi se na lošu praksu uticalo, od kojih je prva

utvrđivanje minimalnih standarda koji bi pomogli da se odrede oznake sadržaja. UNICEF i UNS su, sa svoje strane, uz pomoć psihologa, sačinili konkretne kriterijume za označavanje programskih sadržaja koji mogu ugroziti fizički, mentalni ili moralni razvoj dece.

Čini se da bi analize i istraživanja mogli biti dobar uvod u sveobuhvatne javne konsultacije kroz koje bi se moglo doći do rešenja koja bi bila u interesu zaštite dece i omladine od za njih neprimerenih sadržaja. Ono što je već sada vidljivo jeste to da je, po svemu sudeći, neodrživ identičan tretman filmskog i serijskog programa, na jednoj strani, i rijaliti i pseudo rijaliti programa na drugoj, odnosno da nepodobnost sadržaja može da se utvrdi samo u odnosu na kontekst, to jest na realnost konteksta. Takođe, budući da kod filmskog programa u zemljama Evrope i sveta postoje posebne organizacije koje se bave kategorizacijom filmova u odnosu na kategorije uzrasta, a da u Srbiji tako nešto ne postoji, čini se da bi bilo neophodno da RRA, u granicama svojih ovlašćenja i u saradnji sa emiterima i drugim zainteresovanim, ovo pitanje uredi u cilju stvaranja jasnog, predvidivog i nedvosmislenog pravnog okvira. U navedenom smislu bi kriterijumi za označavanje programskih sadržaja koji mogu ugroziti fizički, mentalni ili moralni razvoj dece, koje su pripremili UNICEF i UNS, mogli predstavljati inicijalni predlog na kome bi dalje trebalo raditi u cilju postizanja šireg konsenzusa i nalaženja održivog modela koregulacije u ovoj oblasti.

III MONITORING PROCESA USVAJANJA NOVIH ZAKONA

1. Nacrti novih medijskih zakona

Predstavnici Ministarstva kulture i informisanja izrazili su nadu da će novi medijski zakoni biti usvojeni do početka EU skrininga koji je, u odnosu na medijske zakone (Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji), planiran za maj i jul naredne godine. Pomoćnik ministra kulture i informisanja Saša Mirković izjavio je da je Nacrt zakona o javnom informisanju i medijima poslat nadležnim ministarstvima radi davanja mišljenja, ali i da se ubrzano radi na nacrtima zakona o javnim medijskim servisima i zakona o elektronskim medijima, objasnivši da je namera Ministarstva da se ti nacrti do Nove godine pošalju na desetak adresa na razmatranje, kako bi onda ti odgovori stigli odmah posle praznika. U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi predstavnici Ministarstva su potvrdili da će Tanjug biti privatizovan, odnosno da se odustalo od ideje da državna novinska agencija bude transformisana u Pres biro Vlade Republike Srbije.

2. Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava

U decembru je stupio na snagu novi Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava koji uvodi značajne novine koje se tiču nadležnosti sudova za suđenja u medijskim i sporovima za zaštitu intelektualne svojine, a posebno autorskog i srodnih prava. U skladu sa novim zakonom, koji će se primenjivati od 1. januara 2014. godine, Viši sud u Beogradu će biti nadležan da u prvom stepenu odlučuje o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija u sredstvima javnog informisanja, kao i da sudi u sporovima o objavljivanju ispravke informacije i odgovora na informaciju, zbog povrede zabrane govora mržnje, zaštite prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis, propuštanja objavljivanja informacije i naknadi štete u vezi sa objavljivanjem informacije, kao i za autorske sporove, za celu teritoriju Republike Srbije. Ove izmene u pogledu nadležnosti sudova u prvom stepenu, takođe za sobom povlače i promene u drugostepenom odlučivanju, tako da će po žalbi na presude Višeg suda u Beogradu odlučivati isključivo Apelacioni sud u Beogradu. Cilj ovih izmena zakona je usklađivanje sudske prakse, kada je reč o medijskim i autorskim sporovima. Sudije koje budu sudile u medijskim sporovima moraće da prođu i dodatnu obuku iz oblasti medijskog prava. Ranije započeti postupci u medijskim i sporovima iz prava intelektualne svojine, nastaviće da se vode pred sudovima koji su prethodno bili nadležni za te sporove.

IV MONITORING RADA REGULATORNIH TELA, DRŽAVNIH ORGANA I KOLEKTIVNIH ORGANIZACIJA ZA ZAŠTITU AUTORSKOG I SRODNIH PRAVA

REGULATORNA TELA

1. Republička radiodifuzna agencija (RRA)

Aktivnostima Republičke radiodifuzne agencije jednim delom bavili smo se i u delu ovog izveštaja koji se odnosi na implementaciju Zakona o radiodifuziji.

1.1. Krajem decembra RRA je saopštila da je u zajedničkoj akciji koju je ta agencija sprovela sa Tužilaštvom za visokotehnoški kriminal, u saradnji sa Republičkom agencijom za elektronske komunikacije i uz asistenciju policije, obustavljeno emitovanje piratskog radija „Minić” iz Kuršumlije. Tokom te akcije zaplenjena je sva oprema i podneta krivična prijava protiv vlasnika ovog radija. U saopštenju je takođe navedeno da je RRA, u saradnji sa drugim državnim organima,

učestvovala u gašenju više piratskih stanica, a da je pri tom podneto 9 krivičnih prijava i doneto 7 rešenja o zabrani emitovanja.

Saradnja RRA, Tužilaštva za visokotehnološki kriminal, Republičke agencije za elektronske komunikacije i policije u suzbijanju radio „piraterije”, svakako jeste dobra vest. Pokazalo se, međutim, da je reakcija državnih organa efikasna samo u onim slučajevima kada postoji sumnja da se nelegalnim emitovanjem vrši i neko drugo krivično delo. U drugim situacijama, izgleda da i dalje ne postoje efikasni mehanizmi da se nelegalno emitovanje suzbije. U prilog tome može se istaći da još uvek postoji preko 30 nelegalnih emitera, a da neki od njih čak ostvaruju i nacionalno pokrivanje. Izgleda da ministarstvo nadležno za poslove telekomunikacija i dalje nema odgovarajuće kapacitete kako bi inspeksijski nadzor, koji mu je po Zakonu o elektronskim komunikacijama poveren, bio delotvoran i efikasan. Stoga se čini da je nophodno razmišljati o reformi inspeksijskog nadzora u ovoj oblasti, odnosno o prenosu ovlašćenja inspeksijskog nadzora sa ministarstva na nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih komunikacija – RATEL, što bi morao biti predmet neke buduće izmene Zakona o elektronskim komunikacijama.

DRŽAVNI ORGANI

2. Ministarstvo kulture i informisanja

Ministarstvo kulture i informisanja raspisalo je 21. decembra Konkurs za sufinansiranje projekata, odnosno programa iz oblasti javnog informisanja u Republici Srbiji u 2014. godini. Konkurs je raspisan za sufinansiranje proizvodnje i distribucije programskih sadržaja javnih glasila u Republici Srbiji i zemljama u regionu, koji su značajni za ostvarivanje javnog interesa, a pored opštih projekata, obuhvata i projekte, odnosno programe iz oblasti javnog informisanja na jezicima nacionalnih manjina, oblasti javnog informisanja pripadnika srpskog naroda u zemljama regiona, oblasti informisanja osoba sa invaliditetom i projekte, odnosno programe javnih glasila sa sedištem na Kosovu i Metohiji. Projekti će se ocenjivati na osnovu njihovog značaja za ostvarivanje prava na javno informisanje, doprinosa raznolikosti medijskih sadržaja i pluralizmu ideja i vrednosti, validne argumentacije projekta i adekvatne specifikacija budžeta, usklađene i obrazložene sa stanovišta planiranih projektnih aktivnosti. Konkurs će biti otvoren do 21. januara 2014. godine, a maksimalni iznos sredstava koji može biti opredeljen po pojedinačnom projektu kretaće se u rasponu od 700.000 do 1.000.000 dinara.

Ono što je novina u odnosu na konkurse koji su raspisivani prethodnih godina jeste to da pravo učesća na konkursu za sufinansiranje programa/projekata iz oblasti javnog informisanja nemaju javni servisi, javna preduzeća i javna glasila čiji su osnivači nacionalni saveti nacionalnih manjina,

što je posledica strateškog opredeljenja da država ne pomaže finansijski medije koji su u javnoj svojini sve dok se vlasnički ne transformišu, odnosno da ne finansira javne servise i one medije čiji su osnivači nacionalni saveti nacionalnih manjina dok god se finansiraju iz javnih prihoda. U ovom konkursu se vide obrisi budućeg sistema finansiranja medija, na tragu onoga što je predviđeno Medijskom strategijom i Nacrtom zakona o javnom informisanju i medijima, koji je bio na javnoj raspravi u martu 2013. godine. Da bi novi sistem finansiranja medija iz javnih izvora u celosti bio implementiran, ipak ćemo morati da sačekamo usvajanje seta novih medijskih zakona, a i tada će održivost rešenja iz seta novih medijskih zakona u dobroj meri biti uslovljena i adekvatnom primenom propisa o kontroli državne pomoći i zaštiti konkurencije.

3. Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija

U decembru 2013. godine Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija predstavilo je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama. Po rečima predstavnika ministarstva, izmene su bile neophodne pre svega zbog Odluke Ustavnog suda br. IUz 1245/2010, kojom su proglašene neustavnim odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama koje se odnose na pristup zadržanim podacima o komunikacijama. Pored toga, bitne izmene tiču se spajanja dve regulatorne agencije, Republičke agencije za elektronske komunikacije i Republičke agencije za poštanske usluge. Evidentno je da ove izmene nisu sveobuhvatne jer ne uzimaju u obzir novi evropski regulatorni okvir za elektronske komunikacije iz 2009. godine. Zbog toga će reforma regulative koja se odnosi na elektronske komunikacije, po svemu sudeći, morati da sačeka EU skrining, koji će se za Poglavlje 10 (Informaciono društvo i mediji) održati u maju i julu naredne godine.

Što se tiče odredaba koje bi mogle biti relevantne za medije, izdvajaju se izmene u dosadašnjem članu 128. koji se odnosi na osnov pristupa zadržanim podacima, kao i izvesne izmene koje se odnose na Šemu pomoći za nabavku STB uređaja, što je relevantno za proces digitalizacije, pa ćemo o njima detaljnije u odeljku ovog izveštaja koji je posvećen tom procesu. Izmene članova 128, 129. i dodavanje novog člana 130a imali su za cilj usklađivanje tog zakona sa Ustavom Republike Srbije, odnosno Odlukama Ustavnog suda koje su donete na inicijativu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana, koji su ukazivali da su sporne odredbe Zakona ugrožavale privatnost građana, a posebno i poverljivost novinarskih izvora informacija.

Izmene člana 128. Zakona o elektronskim komunikacijama potvrdile su da su zadržani podaci (podaci koji su potrebni za praćenje i utvrđivanje izvora komunikacije, za utvrđivanje odredišta komunikacije, za utvrđivanje početka, trajanja i završetka komunikacije, za utvrđivanje vrste

komunikacije, za identifikaciju terminalne opreme korisnika i utvrđivanje lokacije mobilne terminalne opreme korisnika) sastavni deo komunikacije i da kao takvi potpadaju pod isti stepen ustavnopravne zaštite kao i sama komunikacija. Stoga je i za pristup zadržanim podacima (npr. listinzima telefonskih poziva) neophodno da se poštuju Ustavne garancije, kojima je predviđeno da takav pristup izuzetno može biti dozvoljen, ali samo na određeno vreme, samo na osnovu odluke suda, i samo za potrebe vođenja krivičnog postupka i potrebe zaštite nacionalne bezbednosti Republike Srbije. U nekim delovima predložene izmene zakona i dalje su neprecizne, pa šire listu situacija u kojima se zadržanim podacima može pristupiti, na šta je u javnoj raspravi ukazao i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naime, kako je stepen zaštite zadržanih podataka u Srbiji viši od zaštite ostalih podataka o ličnosti jer se vezuje za tajnost komunikacije, prosto usklađivanje srpskog zakona sa evropskim direktivama u ovoj oblasti predstavljalo bi snižavanje dostignutog stepena zaštite ljudskih prava. Treba pomenuti i to da je u EU već duži niz godina sam koncept „zadržanih podataka” jako problematičan s aspekta zaštite fundamentalnih ljudskih prava (naročito prava na privatnost), a da je nedavno i pred Evropskim sudom pravde pokrenut postupak ocene saglasnosti Direktive 2006/24 (dopuna Direktive 2002/58), koja se odnosi na zadržavanje podataka o komunikaciji, sa Evropskom poveljom o ljudskim pravima.

V PROCES DIGITALIZACIJE

U Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskim komunikacijama našla se i odredba koja se odnosi na proces digitalizacije. Radi se o novom članu 104a, koji predstavlja zakonski osnov za donošenje propisa kojim bi se regulisala određena pitanja u vezi sa podrškom za nabavku opreme za prijem signala digitalne televizije. Član predviđa da će vlada, na predlog nadležnog ministarstva, doneti propis kojim se bliže uređuju uslovi za korišćenje pomoći, vrsta pomoći, izvor i način obezbeđivanja sredstava za implementaciju šeme pomoći, način vođenja evidencije o korisnicima pomoći i druga pitanja od značaja za ostvarivanje šeme pomoći.

Iako je dobro što se stvara zakonski osnov za implementaciju šeme pomoći, formulacija člana pokazuje da je država još uvek daleko od odluke o tome kome će se i kako pomoći u nabavci opreme za prijem digitalnog signala. Čini se da se zato odgovor na ovo pitanje odlaže, te prepušta budućem podzakonskom aktu. Odluke koje će nadležno ministarstvo imati da predloži, a vlada da donese, ticaće se, pre svega, kategorija stanovništva koje mogu da očekuju pomoć države pri nabavci digitalnih STB (set top box) prijemnika. To bi, po svemu sudeći, ako pođemo od analogije sa krugom lica koja su oslobođena od plaćanja RTV pretplate, bila starija lica i osobe sa invaliditetom. Pomoć bi se mogla sastojati u vaučerima za nabavku digitalnih prijemnika, a mogla

bi obuhvatati i uslugu njihove instalacije. Najveći problem ostaje činjenica da se i dalje ne zna koliko će novca država moći da izdvoji za ovu namenu. Na kraju, treba rešiti i pitanje zaštite ličnih podataka čije prikupljanje implementacija šeme pomoći podrazumeva. Naime, valja prikupiti podatke o licima koja na osnovu starosti, invaliditeta ili po nekom drugom osnovu spadaju u kategorije posebno ugroženih i kojima država i namerava da pomogne da spremni dočekaju digitalizaciju. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti predviđa da se lični podaci mogu prikupljati na osnovu njihovog izričitog, informisanog i pisanog pristanka. Ako je ideja da se podaci ne uzimaju direktno od korisnika, već od drugih organizacija koje tim podacima već raspolažu, kao što su npr. centri za socijalni rad, tada bi takav način pribavljanja podataka morao da bude predviđen zakonom a ne propisom niže pravne snage.

VI PROCES PRIVATIZACIJE

U decembru nisu zabeleženi nikakvi pomaci koji bi se ticali privatizacije medija u državnoj svojini. Čitav ovaj proces i dalje stoji u očekivanju usvajanja seta novih medijskih zakona.

VII ZAKLJUČAK

Srbija je 2013. godine napravila ozbiljan pomak u procesu pridruživanju Evropskoj uniji. Naime, 22. aprila Evropska komisija preporučila je otvaranje pregovora sa Srbijom o pristupanju Evropskoj uniji. Nešto kasnije, 28. juna, evropski lideri na sastanku u Briselu odlučili su da pregovori sa Srbijom o pristupanju Evropskoj uniji počnu najkasnije u januaru 2014. godine. Proces takozvanog skringa, ili ocene usklađenosti, otpočeo je 25. septembra. Najavljeno je i da će se skring za pregovaračko poglavlje 10, koje je medijima posebno interesantno a odnosi se na informaciono društvo i medije, održati u maju i julu 2014. godine. Ministri EU usvojili su 18. decembra u Briselu pregovarački okvir za Srbiju, čime je dato zeleno svetlo za početak pristupnih pregovora. Na Veću ministara EU odlučeno je da će prva međuvladina konferencija između EU i Srbije biti održana 21. januara.

U kojoj meri će početak pristupnih pregovora u 2013. godine uticati na medijske reforme u Srbiji, ostaje da se vidi. Ono što, međutim, već sada možemo da primetimo, jeste to da smo pre godinu dana svoj monitoring izveštaj za decembar 2012. godine završili konstatacijom da je ono što može da raduje – ubrzana zakonodavna aktivnost na propisima čije je usvajanje predviđeno Medijskom strategijom. Nažalost, godinu dana kasnije, nijedan iz seta novih medijskih zakona koji se već

godinama pripremaju, još uvek nije usvojen. U međuvremenu, Vlada Republike Srbije je rekonstruisana, dobili smo novog resornog ministra i novog pomoćnika ministra za informisanje, koji se i dalje bore sa još uvek jakim otporima neophodnim medijskim reformama. S druge strane, svedoci smo žestokih udaraca koje pravo na slobodu izražavanja u Srbiji trpi na različitim stranama. Ponovo smo svedoci fizičkih napada na novinare, pretnji, pritisaka na redakcije da neke vesti ne objavljuju ili da objavljuju, u toj meri da se u Srbiji ponovo i sve jače pominje, ne više čak ni svih ovih godina često pominjana auto-cenzura, već upravo pomalo zaboravljena najogoljenija cenzura. U takvoj atmosferi čini se da splašnjava i entuzijazam medijskih profesionalaca za reforme. Izgleda da su se već svi pomalo umorili od čekanja i da nas, za razliku od prošlog decembra, više ništa olako ne raduje. Za svaku nadu i za svako očekivanje postoje rezerve i postoji oprez, koji su i od nada i od očekivanja jači.